Canadian Transport Commission
Commission canadienne des transports

Air Transport Committee
Comité des transports aériens

Summary Report

of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas

Canada

SUMMARY REPORT
OF THE
AIR TRANSPORT COMMITTEE
OF THE
CANADIAN TRANSPORT COMMISSION

ON

THE ADEQUACY OF AIR SERVICES

IN

NORTHERN AND REMOTE AREAS

13 November 1984

First Printing, November 1984

Canadian Transport Commission
15 Eddy St., 15th floor, Ottawa-Hull K1A 0N9

© Crown Copyrights reserved, 1984
(Canadian Transport Commission)
Quotations and partial reproduction
permitted with full acknowledgement
of source.

Printed in Canada

THE ADEQUACY OF AIR SERVICES IN NORTHERN AND REMOTE AREAS

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Panel conducting this Inquiry into the adequacy of air services in Canada's northern and remote areas held public meetings at nineteen communities*. Having benefitted from receiving the views of concerned citizens, the organizations of which they are members, their governments and the air carriers which serve them, the Panel's Report addresses the socio-economic concerns which were raised with an emphasis on the various alternatives and the most efficacious means to reduce the cost of air travel "to/from and within" (i.e., "in") northern and remote areas.

---

*The locations are as follows:

Phase 1	Phase 2
Lourdes-de-Blanc-Sablon	Ranklin Inlet
Goose Bay	Baker Lake
Sept-Îles	Spence Bay
	Coppermine

Phase 3	Phase 4
Fort Smith	Thompson
Fort Simpson	Sioux Lookout
Watson Lake	Moosonee
Dawson City	
Inuvik	

Phase 5

Kuujjuaraapik (Poste de la baleine, Great Whale)
Kuujjuaq (Fort Chimo)
Frobisher Bay
Pangnirtung

As the Panel has reflected upon all the evidence which it heard and read, there are certain principal facts which standout vividly from the public's submissions and which the Panel wishes to highlight:

1) The tone for the Inquiry, which was repeated throughout all the subsequent discussions, was set on the very first day at Lourdes-de-Blanc-Sablon, when Mr. J. Moyen, Directeur Général, Centre de Santé de la Basse Côte Nord, stated that **air transportation in this area is a necessity and not a privilege**. The theme of the essential nature of air services in northern and remote areas is, in the Panel's opinion, an undeniable reality; for many communities, there are no other alternatives: (a) to facilitate personal interaction with friends, relatives and business colleagues elsewhere in Canada; (b) to access medical facilities; and (c) to obtain needed food supplies, building materials and other vital essentials.

2) There is a number of common aspects to the demand for air services throughout all northern and remote areas; however, the manner in which these demands are met, reflecting perhaps the thinness, fragility and seasonality of many of the markets, and the ensuing satisfaction which is realized by consumers varies significantly from one area to another.

3) In comparison with air carrier operations in southern Canada, there is no question that air services in northern and remote areas are more expensive to provide and that air fares,

as a consequence, are correspondingly higher; the high cost of travel is a major concern of residents.

4) By way of responding to the travel requirements of residents within northern and remote areas and as a means of reducing the high costs of that travel, certain local service air carriers have successfully introduced low-priced air fare programs specifically designed for the operating environment of these areas; inasmuch as comparable fare products have been only recently introduced by the larger air carriers in the major markets of southern Canada, this development within northern and remote markets is noteworthy and commendable. The Panel notes, however, a certain lack of consumer awareness of many of these low-priced air fare products throughout these areas.

5) In the context of marketing and providing air services in northern and remote areas, it is essential that Canada's Native Peoples participate in these operations as much as possible and that opportunities to develop the required skills be provided; at present, this is not the case.

6) The condition of many of the airports and especially the lack of appropriate navigation aids and infrastructure is a visible reminder of the need for a long-term program for airport development in northern and remote areas; only by instituting and maintaining such a program can a truly reliable, cost efficient system of air transport be developed for residents.

Both air transportation policy and regulation concerning air services in northern and remote areas must continue to evolve in a manner which benefits the communities served and the consumer of these services and which encourages the air carriers to provide an adequate and cost-efficient air service. With due reference to the often-times difficult operating environment throughout these areas, in the Panel's opinion these objectives can be best realized by recommending solutions to improve service to consumers which include enhanced access to the lowest possible air fares, and to reduce the regulatory burden on the air carriers and to encourage competition between the carriers where achievable.

In order to accomplish the preceding, the Panel has made the following recommendations:

Greater Use of Native Peoples' Languages

In order to enhance consumer awareness, the Panel encourages the air carriers providing service in northern and remote areas to avail themselves of the existing media outlets in addition to local community groups to publicize their fares, cargo rates and schedules as widely as possible in the local Native People's language. At the same time, the Panel wishes to recommend that CBC Northern Services re-examine its policy with respect to items of concern to its local listeners--such as available air carrier discount fares and schedules in the areas--and to make itself

much more accessible to what is in effect a public service announcement.

It is the Panel's opinion that there is also a definite demand for travel-related information in the Native Peoples' languages. The Panel encourages the air carriers to assist the Native Peoples in making travel arrangements by providing, wherever feasible, telephone reservation services and related schedule information as well as airport check-in assistance and in-flight service announcements in the appropriate Native People's language.

Safety

In the interest of safety for the travelling public, the Panel recommends that the air carriers, in conjunction with the Aviation Safety Bureau, commit themselves to ensuring that in-flight emergency information, where applicable, be readily available on the aircraft in the appropriate Native People's language.

Enhanced Employment Opportunities for Native Peoples

There is a need to increase Native Peoples' involvement in providing air services in northern and remote areas. At the same time there may be limited numbers of Native Peoples with the required

skills preventing air carriers from augmenting their presence. From the Panel's perspective, an obvious solution to enhance employment opportunities for Native Peoples is the provision of various relevant training programs--including on-the-job training--funded by Employment and Immigration Canada. In addition, where there is an identified requirement for a more formalized program, the Panel recommends that the Governments of Yukon and the Northwest Territories and Indian and Northern Affairs Canada together with provincial educational authorities consider jointly sponsoring such a program at an educational institution like Thebacha College in Fort Smith, NWT.

Subsidy

The Panel does not recommend that the Government of Canada design and implement a direct subsidy program in connection with air services in northern and remote areas.

Many of the existing subsidy programs for air services currently in effect throughout Canada appear to offer little incentive to economically efficient operation. In view of this, the Panel recommends that the Government, with the assistance of the Air Transport Committee (ATC), undertake a review of the need for the subsidies currently

being paid to Quebecair and EPA. If these subsidies are still deemed to be in the public interest, then a cost-effective, incentive-based subsidy program should be designed in co-operation with the appropriate provincial governments.

Capital Asset Acquisition Program

The Panel recommends the Government of Canada work with private enterprise to reduce the short-term risk associated with the provision of air services in northern and remote areas by designing and implementing a much-needed, front-loaded venture capital program to enable air carriers to acquire appropriate aircraft. Should this program be implemented, the ATC could ensure that all such assistance to air carriers is reflected in the subsequent fares and cargo tariffs charged to consumers in these areas.

Government Taxes, Fees, Charges, etc.

Many of the air carriers and residents, while expressing concern over the high cost of operations in northern and remote areas, noted that certain costs (fuel, landing fees and other airport user charges) are under the control of the federal and provincial/territorial governments. **If a concerted effort was made to eliminate government fees, taxes, charges etc., at airports throughout**

northern and remote areas the total costs of travel could be lowered by as much as 15-20%. As such, the Panel suggests to the Federal government that it consider lowering or preferably eliminating the federal sales tax, excise tax and airport fees, where applicable, applied to the price of fuel uplifted within northern and remote areas and that the provincial/territorial governments adopt similar measures of tax relief. The Panel also suggests the complete elimination of airport landing fees and the Canadian Air Transportation Tax as a further step toward cost reduction for airline operations.

In order to ensure that the consumer would immediately benefit from such actions, the Panel suggests that the ATC be charged with the responsibility to examine closely the tariff filings of the affected carriers so that all such savings as might be occasioned by these cost reductions are passed on fully to the consumer.

General Pricing

The Panel recommends that the ATC continue to take an active role in monitoring fares and services in northern and remote areas. This not only involves reviewing applications for general fare

increases but undertaking a more pro-active role with regard to the concerns of the public.

Discount Fares

The Panel recommends that air carriers operating in northern and remote areas be given the same downward flexibility as granted carriers operating in the pro-competitive environment in southern Canada.

Many participants stressed the importance of air travel as a means of visiting friends and relatives but indicated that certain conditions such as advance purchase and minimum stay requirements associated with special fares are not compatible with the lifestyle of the residents in these areas since they hamper spontaneous travel.

As such, the Panel encourages the adoption by all carriers providing service in northern and remote areas and its acceptance by the Air Transport Committee of pricing practices (for example, stand-by fares available to all consumers) to facilitate ease of travel within "communities of interest".

With respect to travel in these areas, the Panel encourages the carriers to make all deep discount inventory controlled fares accessible to residents of northern and remote areas.

Access to Through Fares, Joint Fares and Reservation Systems

The Panel encourages all air carriers operating in northern and remote areas to make use of through fares and joint fare arrangements as well as to reach joint marketing arrangements which provide significant economies to consumers.

The Panel encourages all carriers operating in these areas to acquire and to implement computer reservation systems; this should enable the smaller carriers to effect a better awareness and control over requested capacity such that customers might be more readily and assuredly informed as to seating availability on any given flight. Where possible, with respect to joint configuration (passenger/freight) aircraft, some reservation system should be attempted with respect to space available for cargo and mail in order that both passengers and priority freight can be accommodated.

Cargo Services

The Panel recommends any cost savings derived from the programs designed to lower fuel costs, airport user fees, etc., also be reflected in future cargo rates applicable to the movement of goods in northern and remote areas. It is anticipated that this will not only lower the costs of transport for both passengers and cargo

but aid, in some measure, in encouraging the economic development of many of these areas.

The Panel recommends that any future applications for cargo-related rate increases continue to be closely examined by the ATC to ensure that proposed increases are fully justified.

In an attempt to alleviate the uni-directionality of cargo shipments, many of the air carriers operating in northern and remote areas have introduced special rates to stimulate southbound traffic. **The Panel encourages all air carriers to implement and the Air Transport Committee to accept innovative pricing practices to stimulate southbound cargo traffic.**

Mail Carriage

With its re-organization into a crown corporation Canada Post has begun to re-negotiate its mail service contracts in northern and remote areas with the intent of relying on cheaper surface transport to the extent possible and lowering the cost of its existing contracts with the air carriers. **The Panel is determined that the interests of communities should not suffer as a consequence of the new attitude of Canada Post and therefore recommends that the Government of Canada and**

Canada Post seriously reflect upon the various trade-offs and the consequences which their actions, if unco-ordinated, might precipitate; this issue should also be addressed in the context of the on-going monitoring role of the Commission with respect to these air services.

An important aspect drawn to the Panel's attention is the role of Canada Post in distributing food-stuffs to residents in northern and remote areas throughout Canada. The Panel observes that this practice is a very effective means by which to lower the cost of transporting food-stuffs to these areas.

The Line of Demarcation

The Panel recommends the maintenance of the proposed line of demarcation separating the regulatory approach in northern and remote areas from that in southern Canada; there should, however, be one alteration: the intercept on the Manitoba-Saskatchewan border should be at 53°N rather than 55°N to include the communities lying on the Canadian Shield in Manitoba.

Role of Competition:

1) Intra-Northern and Remote Area Markets

The Panel recommends that all applications for new year-round unit toll operations within these areas continue to be determined on the basis of present and future public convenience and necessity.

Air carriers operating unit toll services within these areas should continue to enjoy a limited form of route protection from the operations of a non-scheduled (charter) carrier. However, as a means of encouraging reasonable pricing practices, **the Panel recommends that any unit toll carrier with route protection be required to demonstrate to the ATC the impact on its operation which a waiver might occasion. In making its judgement, the Panel recommends that the ATC place increased emphasis on the benefits of competition.**

2) North/South Markets

While not advocating an "open skies" policy and with due concern for the maintenance of a high quality, year-round service, **the Panel is convinced that it is appropriate for certain northern and remote area communities (see Table) to receive a limited amount of additional unit toll air service to/from southern Canada by another carrier**

Table

NORTHERN AND REMOTE AREA COMMUNITIES WHICH MIGHT BENEFIT FROM ADDITIONAL YEAR-ROUND UNIT TOLL AIR SERVICES TO/FROM POINTS IN SOUTHERN CANADA BY (AN) ALTERNATIVE AIR CARRIER(S)*

Dawson Creek, B.C.	Inuvik, N.W.T.
Fort McMurray, Alta.	Sept-Îles, P.Q.
Fort St. John, B.C.	Thompson, Man.
Frobisher Bay, N.W.T.	Wabush, Nfld. & Lab.
Goose Bay, Nfld. & Lab.	Whitehorse, Yk.
Grande Prairie, Alta.	Yellowknife, N.W.T.

*Includes those communities like Sept-Îles, Wabush and Whitehorse which are presently served by two major southern unit toll carriers.

and to extend thereby the benefits of a competitive market place. The Panel suggests that all applications for such new, year-round, unit toll air services by another carrier to/from these points be licensed by the ATC on the basis of present and future public convenience and necessity but which also places an increased emphasis on the benefits of competition.

The Panel recommends that its suggested approach to continued regulation of intra northern and remote area unit toll air services be adopted where a community presently recipient of direct north/south air services is not on the list of possible markets for increased unit toll competition.

The extension of this particular more pro-competitive perspective for new, additional, year-round unit toll air services to other markets in northern and remote areas should be addressed in the context of the on-going monitoring role of the Commission and instituted whenever it is deemed feasible.

"Use It or Lose It" Philosophy

The Panel is mindful of the fact that a newly licensed applicant or incumbent air carrier may not effectively make use of its licence. In

such situations, **the Panel recommends that a carrier be asked to "show cause" why its licence should not be suspended or cancelled and another carrier awarded the licence if, in the ATC's judgement, the unit toll licensee has failed to maintain a reasonable year-round level of service to a community.**

Service Withdrawals

Where a licensed air carrier gives notice that it intends to withdraw from a market in these northern and remote areas, the ATC and the communities affected should be so advised by the carrier at least 60 days in advance. Assuming there is a continued demand for the service, **the Panel recommends that the ATC should widely advertise the opportunity to provide a service from which a licensed carrier wishes to withdraw and, if need be, actively solicit applications to provide the service.**

Licensing Application Procedures

The Panel concurs with the suggestions it received from the air carriers that the ATC continue to streamline the present licensing application procedures and to expeditiously consider all such applications; further, with respect to this,

the Panel makes reference to the recent Hearing regarding domestic charters and air fares issues in southern Canada and the ATC's proposals regarding these same suggestions.

Restrictions on Licences

The Panel received requests from some air carriers that the Committee review the various restrictions imposed upon the existing licences for services in northern and remote areas. **The Panel recommends that the ATC accept requests identifying specific concerns with respect to restrictions on licences from air carriers operating in these areas and review the need for such restrictions within the context of a more competitive operating environment.**

Class 4 Positioning Charges Regulations

The Panel is of the view that the concept of protecting a charter carrier's base by requiring a non-base carrier to assess a mandatory surcharge not related to any actual work performed, and which penalizes the user of the charter service, is inequitable in principle and impractical to enforce. Consequently, **the Panel recommends that the Class 4 Positioning Charges Regulations be abolished.**

Base Protection for Charter Carriers

A small charter operator's first objective is to serve the air transportation needs of the location named in its licence. **In order to prevent the policy of fixed-wing base licensing from becoming meaningless for air carriers operating aircraft in Groups A to E, the Panel recommends a degree of protection and exclusivity should be provided by means of regulatory base protection.** Under this proposal, an air carrier licensed to perform fixed-wing charter air services using aircraft in specified weight groups at a particular base in northern and remote areas would have exclusive right to charter traffic from that base. If any other Class 4 charter operator seeks to enplane passengers or goods utilizing aircraft of the same group as the group for which a carrier is licensed to operate from that base it would have to have the written authorization from that carrier.

In the event that an accord for a waiver of regulatory base protection cannot be reached between the applicant and the base charter carrier, the dispute will be referred to the ATC. The base carrier must demonstrate to the Committee the impact on its operations which a waiver of said base protection might occasion. In making its judgement, the Panel recommends that the ATC

place increased emphasis on the benefits of competition.

Licensing of Charter Carriers

The Panel recommends that, having once demonstrated present and future public convenience and necessity, licensed charter carriers authorized to operate aircraft in Groups A, B or C be exempted from all but the financial, ownership and operational requirements of licensing for any subsequent application(s) to provide services using fixed-wing aircraft in weight Groups A to C for which they have not been licensed previously.

Reporting Requirements and Travel Conditions

The Panel recommends that the ATC review its procedures with a view to lessening unit toll and charter airline statistical reporting requirements.

The Panel also recommends that the ATC examine by seeking and acting upon the advice of air carriers, tour operators and the public with respect to:

(1) the extensive paperwork requirements assocated with the operation of Advance Booking Charters and Inclusive Tour Charters; and

(2) the travel conditions associated with the preceding types of charters including the relevance of the minimum stay requirement for tourist markets such as hunting and fishing operations.

Monitoring

In announcing the New Canadian Air Policy, the Minister of Transport stated with respect to northern and remote areas that "There is a need also for regular CTC hearings on the adequacy of service and for more active CTC monitoring of the performance of carriers operating in this part of the system, to ensure that they serve their public as well as possible"*. This sentiment was shared by the public in these areas.

In setting up this monitoring process, **the Panel recommends: (1) that a number of specific monitoring sectors be designated**; (2) that for each monitoring sector the ATC nominate a specific Commissioner and Commission staff members who together with representatives nominated by the**

---

*"New Canadian Air Policy", Hon. L. Axworthy Minister of Transport, 10 May 1984, p.6.

**For the northern and remote areas, these monitoring sectors would be: La Basse Côte Nord and Labrador; Nouveau Québec, Baffin Island and the Eastern and High Arctic Islands; northern Manitoba and northern Ontario; the Keewatin and the Kitikmeot region; the Mackenzie River Basin, northern Alberta and northern Saskatchewan; Yukon and northern British Columbia.

provincial/territorial government(s) will form a co-ordinating committee; (3) that each co-ordinating committee ensure that an on-going review process is instituted and that public meetings with respect to the adequacy and quality of air services in the monitoring sector are held (a) at least every two years, (b) at accessible locations in the communities in the sector, and (c) at times convenient to the citizens of these communities and (4) that at the termination of the public meetings in each monitoring sector, the co-ordinating committee ensure that a timely report on the adequacy and quality of air services is prepared and presented to the Air Transport Committee (and if the President of the Commission deems it appropriate, it may be transmitted to the Minister of Transport) for consideration and action where required.

The Panel is of the opinion that an on-going monitoring process may also be relevant to air services in specific areas of southern Canada and, as such, recommends that the ATC consider its institution in any parts of southern Canada where it would be useful.

Airport Infrastructure

At each location the Panel visited across the country various representatives of communities,

air carriers and territorial/provincial governments detailed their problems and concerns related to airport infrastructure in northern and remote areas of Canada. After hearing these concerns the Panel has concluded that they warrant consideration and action. **The Panel, sharing the concerns of those who appeared before it, encourages the Minister of Transport to continue to fund the Arctic Air Facilities Program and thereby to develop a reliable means of access to northern and remote areas in Canada. In the opinion of the Panel, construction of adequate runway facilities and other airport infrastructure, including the deployment of suitable all-weather navigation aids and the like, is an essential and integral step to the realization of adequate, reliable, low-cost air transport to these communities.**

The Panel encourages the various parties responsible for the provision and maintenance of airport infrastructure and facilities, which are essential to ensure any access to most of the communities in these areas, to co-ordinate their activities with a view to arriving at an agreed standardization of what constitutes an adequate airport infrastructure (length of runways, navigation aids and the like).

(Signed)

R.J. Orange
Commissioner
Chairman

(Signed)

J.L. Bourret
Commissioner

(Signed)

D.H. Chapman
Commissioner

Commission canadienne des transports
Canadian Transport Commission

Comité des transports aériens
Air Transport Committee

Rapport sommaire

du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?

Canada

RAPPORT SOMMAIRE
DU COMITÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS
DE LA COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS:

LES SERVICES AÉRIENS DES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET DU NORD SONT-ILS ADÉQUATS?

Le 13 novembre 1984

Premier tirage, novembre 1984

Commission canadienne des transports
15, rue Eddy, 15e ét., Ottawa-Hull K1A 0N9

© Droits de la Couronne réservés, 1984
(Commission canadienne des transports)
Citations et reproductions partielles
permises avec reconnaissance de la source.

Imprimé au Canada

LES SERVICES AÉRIENS DES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET DU NORD SONT-ILS ADÉQUATS?

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Panel chargé de cette enquête relative aux services aériens dans les régions éloignées et le Nord du Canada a tenu des réunions publiques dans dix-neuf collectivités*. Ayant bénéficié des commentaires provenant de citoyens intéressés, des organisations dont ils sont membres, des administrations qui les gouvernent et des transporteurs qui desservent leurs régions, le rapport du Panel aborde un certain nombre de préoccupations socio-économiques et s'est penché en particulier sur les solutions possibles et les moyens les plus efficaces de réduire le coût du transport aérien "à destination, en provenance et à

---

* Ces localités sont les suivantes:

Phase 1
Lourdes-de-Blanc-Sablon
Goose Bay
Sept-Îles

Phase 2
Ranklin Inlet
Baker Lake
Spence Bay
Coppermine

Phase 3
Fort Smith
Fort Simpson
Watson Lake
Dawson Lake
Inuvik

Phase 4
Thompson
Sioux Lookout
Moosonee

Phase 5
Kuujjuaraapik (Poste de la Baleine, Great Whale)
Kuujjuaq (Fort Chimo)
Frobisher Bay
Pangnirtung

l'intérieur" des régions éloignées et du Nord (c.-à-d., "dans" ces régions).

Après avoir réfléchi sur tous les éléments de preuve qu'il a lus et entendus, le Panel s'est aperçu que certains faits directeurs ressortaient clairement des présentations du public. Ces faits directeurs, que le Panel désire mettre en lumière, sont les suivants:

1) Le ton de l'enquête, qui s'est retrouvé aussi dans toutes les discussions ultérieures, a été donné le premier jour à Lourdes-de-Blanc-Sablon, lorsque M. J. Moyen, directeur général, Centre de santé de la Basse-Côte-Nord, a déclaré que **le transport aérien dans sa région est une nécessité et non un privilège.** Le thème de la nécessité des services aériens dans les régions éloignées et du Nord est, de l'avis du Panel, une réalité indéniable; pour un grand nombre de collectivités, il n'y a pas d'autres moyen que de prendre l'avion pour a) rencontrer des amis, des parents et des collègues de bureau situés ailleurs au Canada, b) avoir accès aux installations médicales, et c) obtenir des provisions, des matériaux de construction et d'autres éléments essentiels.

2) Il existe un certain nombre de dénominateurs communs à la demande de services aériens dans toutes les régions éloignées et du Nord; cependant, la manière dont cette demande est

satisfaite reflète sans doute la faiblesse, la fragilité et le caractère saisonnier d'un grand nombre de ces marchés et le degré de satisfaction des consommateurs varie donc d'une manière significative d'une région à l'autre.

3) Comparativement aux services aériens dans le Sud du Canada, les services aériens dans les régions éloignées et du Nord sont indéniablement plus chers à assurer et les tarifs aériens sont ainsi plus coûteux; le coût élevé de transport constitue une source principale de préoccupation des habitants de ces régions.

4) En vue de répondre aux besoins de transport des habitants des régions éloignées et du Nord et de diminuer les coûts élevés de transport, certains transporteurs aériens offrant des services locaux ont introduit avec succès des programmes de tarifs aériens réduits conçus spécifiquement pour le milieu d'exploitation de ces régions; vu que des services à tarif comparable n'ont été introduits que récemment par les plus grands transporteurs aériens sur les principaux marchés du Sud du Canada, il convient de noter et de louer ce progrès sur les marchés éloignés et du Nord. Le Panel note cependant que les consommateurs ne sont pas tous conscients de ces nombreux tarifs aériens à prix réduit offerts dans ces régions.

5) Dans le contexte de la commercialisation et de la prestation de services aériens dans les régions éloignées et du Nord, il est essentiel que les Autochtones du Canada participent à ces activités et qu'on leur fournisse les moyens de développer les compétences requises, ce qui n'est pas le cas actuellement.

6) L'état d'un grand nombre d'aéroports et, en particulier, le manque d'aides à la navigation et d'une infrastructure appropriées est un rappel flagrant de la nécessité d'élaborer un programme à long terme de développement des aéroports dans les régions éloignées et du Nord; ce n'est qu'en instituant et en maintenant un tel programme qu'il sera possible d'élaborer, pour les habitants de ces régions, un réseau de transport aérien qui soit véritablement fiable et rentable.

La politique et la réglementation du transport aérien concernant les services aériens dans les régions éloignées et du Nord doivent continuer à être élaborées de sorte à profiter aux collectivités desservies et aux usagers de ces services et à encourager les transporteurs aériens à fournir un service adéquat et rentable. Compte tenu des difficultés posées fréquemment par l'exploitation de services dans ces régions, le Panel est d'avis que la meilleure façon de réaliser ces objectifs serait de recommander des solutions pour améliorer le service offert aux usagers, c'est-à-dire faciliter l'accès aux tarifs aériens les moins élevés possibles, diminuer le fardeau de réglementation qui

pèse sur les transporteurs aériens et encourager la concurrence entre les transporteurs lorsque cela est possible.

En vue de réaliser ces objectifs, le Panel a fait les recommandations suivantes:

Utilisation plus poussée des langues des Autochtones

En vue de rendre les consommateurs plus conscients des services, le Panel encourage les transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord d'utiliser les médias d'information en place et de faire appel aux groupes des collectivités locales pour annoncer leurs tarifs, les taux du fret et les horaires, afin de rejoindre le plus grand nombre possible d'Autochtones dans leur langue. Parallèlement, le Panel recommande que les services du Nord de la Société Radio-Canada réexamine sa politique relative aux questions qui présentent un intérêt pour ses auditeurs et téléspectateurs locaux — telles que les tarifs réduits et les horaires des transporteurs aériens disponibles dans ces régions — et lui recommande d'être beaucoup plus accessible à ce qui constitue, en fait, un message d'intérêt public.

Le Panel est d'avis qu'il y a également une demande réelle d'information liée aux voyages annoncée dans les langues des Autochtones. Le Panel encourage les transporteurs aériens à aider les Autochtones à organiser leurs voyages en leur assurant, dans leur langue si possible, des services de réservation téléphonique et d'information sur les horaires et, dans leur langue encore, en leur fournissant de l'aide à l'aéroport pour l'enregistrement des bagages et en leur faisant part de messages pendant l'envolée.

Sécurité

Dans le but d'assurer la sécurité du public voyageur, le Panel recommande que les transporteurs aériens, en collaboration avec le Bureau de la sécurité aéronautique, s'engagent à garantir que l'information fournie dans les situations d'urgence en vol, le cas échéant, soit donnée à bord de l'appareil dans la langue appropriée des Autochtones.

Amélioration des chances d'emploi des Autochtones

Il est nécessaire d'augmenter la participation des Autochtones aux services aériens offerts dans les régions éloignées et du Nord. Parallèlement, il se peut que le

nombre d'Autochtones ayant la compétence nécessaire soit limité et qu'ainsi les transporteurs aériens éprouvent de la difficulté à augmenter leur taux de participation. Du point de vue du Panel, une solution évidente pour améliorer les chances d'emploi des Autochtones consiste à fournir de nombreux programmes de formation pertinents — y compris la formation sur le tas — subventionnés par Emploi et Immigration Canada. En outre, lorsqu'un programme plus conventionnel est requis, le Panel recommande que les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, Affaires indiennes et du Nord Canada ainsi que les services provinciaux de l'éducation envisagent de patronner conjointement ce programme à un établissement d'enseignement tel le Thebacha College de Fort Smith (T.N.-O.).

Subvention

Le Panel ne recommande pas au gouvernement du Canada de concevoir ni de mettre en oeuvre un programme de subvention directe pour les services aériens des régions éloignées et du Nord.

Un bon nombre des programmes actuels de subvention aux services aériens actuellement en vigueur au Canada semblent offrir peu de motivation à la rentabilisation des services. **À cet égard, le Panel recommande que le gouvernement, de concert avec le Comité des transports aériens (CTA), entreprenne d'examiner le bien-fondé des subventions actuellement accordées à Quebecair et à EPA.** Si l'on juge que ces subventions sont encore dans l'intérêt du public, un programme de subvention, avec primes à la rentabilité, devrait alors être conçu en collaboration avec les administrations provinciales pertinentes.

Programme d'acquisition des biens immobilisés

Le Panel recommande au gouvernement du Canada de travailler de concert avec l'entreprise privée en vue de diminuer les risques à long terme associés à la prestation de services aériens dans les régions éloignées et du Nord, en concevant et en mettant en oeuvre un programme vital de capital-risque pour le prélèvement des frais d'acquisition sur les premiers versements en vue de permettre aux transporteurs aériens de faire l'acquisition d'aéronefs appropriés.

Si ce programme était mis en oeuvre, le CTA pourrait garantir que toute cette aide aux transporteurs aériens est reflétée dans les tarifs aériens et de fret ultérieurs, demandés aux habitants de ces régions.

Taxes, droits, frais etc. du gouvernement

Bien qu'ils se soient dits préoccupés par le coût élevé des services dans les régions éloignées et du Nord, un grand nombre de transporteurs aériens et d'usagers ont noté que certains coûts (carburant, frais d'atterrissage et autres redevances d'usage réclamées aux aéroports) sont sous le contrôle des administrations fédérale et provinciales/territoriales. **Si l'on faisait un effort concerté pour éliminer les droits, taxes et frais etc. du gouvernement réclamés aux aéroports dans les régions éloignées et du Nord, les frais de transport pourraient diminuer en tout de 15 à 20 %. À cet égard, le Panel suggère au gouvernement fédéral d'envisager une diminution ou, de préférence, l'élimination des taxes de vente fédérales, des taxes d'accise et des taxes d'aéroport, le cas échéant, lorsqu'elles s'appliquent au prix du carburant acheté dans les régions éloignées et du Nord et recommande aux**

administrations provinciales/territoriales d'adopter des mesures similaires d'allégement fiscal. Le Panel propose également d'éliminer tout à fait les frais d'atterrissage aux aéroports et la taxe canadienne sur le transport aérien, ce qui correspondrait à faire un pas de plus vers une diminution des frais payés par les compagnies aériennes.

Afin de garantir que le consommateur bénéficie sans délai de ces mesures, le Panel suggère de confier au CTA la responsabilité d'étudier de près le dépôt des tarifs des transporteurs concernés afin que toutes les économies susceptibles de résulter de ces diminutions de coût profitent complètement et directement au consommateur.

Établissement général des prix

Le Panel recommande au CTA de continuer à jouer un rôle actif dans la surveillance des tarifs et des services dans les régions éloignées et du Nord. Le CTA ne doit donc pas se limiter à l'examen des requêtes en obtention d'augmentations tarifaires en général, mais doit jouer un rôle proactif face aux préoccupations du public.

Tarifs réduits

Le Panel recommande de donner aux transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord la même flexibilité pour réduire leurs tarifs que celle accordée aux transporteurs qui desservent le marché concurrentiel du Sud du Canada.

Un grand nombre de participants a souligné l'importance du transport aérien comme moyen de visiter des amis et des parents, mais a indiqué que certaines conditions telles que l'achat anticipé du billet et les exigences de séjour minimum liées à des tarifs spéciaux ne sont pas compatibles avec le mode de vie des habitants de ces régions étant donné qu'elles entravent la liberté de voyager spontanément.

Dans cet esprit, **le Panel encourage l'adoption de pratiques d'établissement de prix par tous les transporteurs desservant les régions éloignées et du Nord et son approbation par le Comité des transports aériens (par exemple, la mise à la disposition de tous les habitants des tarifs sans réservation) en vue de faciliter le**

déplacement de personnes ayant une "communauté d'intérêt".

En ce qui concerne les voyages dans ces régions, le Panel encourage les transporteurs à rendre accessible à tous les habitants des régions éloignées et du Nord tout l'inventaire des tarifs très réduits qu'ils offrent dans leur réseau.

Accès aux tarifs directs, aux tarifs communs et aux systèmes de réservation

Le Panel encourage tous les transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord à demander des tarifs directs et communs et à en arriver à des arrangements conjoints de mise en marché qui représentent des économies importantes pour les consommateurs.

Le Panel encourage tous les transporteurs aériens dans ces zones d'exploitation à faire l'acquisition d'un système informatisé de réservations et de le mettre en oeuvre; son implantation devrait permettre aux petits transporteurs de mieux prendre conscience de la capacité demandée et d'exercer sur elle un meilleur contrôle pour pouvoir informer les clients plus promptement et sans contredit de

la disponibilité de sièges sur n'importe quel vol donné. En ce qui concerne le transport mixte (passagers/fret), il faudrait, dans la mesure du possible, essayer de mettre en place un système quelconque de réservations relativement à l'espace disponible pour le fret et le courrier afin que les passagers et le fret prioritaire puissent être transportés.

Services de fret

Le Panel recommande que toutes les économies qui proviennent des programmes visant à réduire les frais de carburant, les redevances d'usage à l'aéroport, etc., soient également reflétées dans les futurs taux de fret applicables au mouvement des marchandises dans les régions éloignées et du Nord. On prévoit que ces programmes non seulement feront baisser les coûts de transport à la fois pour les passagers et le fret, mais aideront aussi quelque peu à stimuler l'expansion économique d'un grand nombre de ces régions.

Le Panel recommande que le CTA continue à examiner de près toutes les futures requêtes en obtention d'une augmentation tarifaire

liée au transport du fret pour garantir le bien-fondé des augmentations proposées.

Afin d'essayer d'atténuer le caractère unidirectionnel des expéditions de fret, un grand nombre de transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord ont introduit des taux spéciaux visant à stimuler le trafic à destination du sud. **Le Panel encourage tous les transporteurs aériens à adopter, et le Comité des transports aériens à approuver, des pratiques d'établissement de prix aussi novatrices en vue de stimuler le trafic du fret à destination du sud.**

Transport du courrier

Depuis sa réorganisation comme société de la Couronne, Postes Canada a recommencé à négocier ses contrats de services postaux à destination des régions éloignées et du Nord dans le but d'utiliser, si possible, le transport de surface, qui est meilleur marché que les autres modes, et de diminuer les coûts de ses contrats actuels signés avec les transporteurs aériens. **Le Panel est fermement convaincu que les intérêts des collectivités ne devraient pas souffrir à la**

suite de cette nouvelle attitude de Postes Canada et, en conséquence, recommande que le gouvernement du Canada et Postes Canada se penchent attentivement sur les diverses options et conséquences que leurs actions, si elles ne sont pas coordonnées, pourraient hâter; la question devrait être envisagée dans le contexte du rôle de surveillance permanente de la Commission relativement à ces services aériens.

Un aspect important a attiré l'attention du Panel. En effet, Postes Canada joue un rôle dans la distribution de produits alimentaires aux habitants des régions éloignées et du Nord dans tout le Canada. Le Panel observe que cette pratique est un moyen très efficace par lequel on peut diminuer le coût du transport des produits alimentaires à destination de ces régions.

La ligne de démarcation

Le Panel recommande le maintien de la ligne de démarcation proposée séparant l'approche de réglementation applicable aux régions éloignées et du Nord de celle du Sud du Canada; on devrait cependant y apporter une modification: la partie de la ligne de

démarcation qui figure à la frontière du Manitoba et de la Saskatchewan devrait être au nord du 53° parallèle plutôt que du 55° parallèle afin d'inclure les collectivités du Manitoba qui se trouvent dans le Bouclier canadien.

Rôle de la concurrence:

1) Marchés intérieurs des régions éloignées et du Nord

Le Panel recommande que toutes les requêtes d'exploitation de nouveaux services à taux unitaires offerts à longueur d'année dans ces régions continuent d'être évaluées selon les critères de la commodité et des besoins présents et futurs du public.

Les transporteurs aériens assurant des services à taux unitaires dans ces régions devraient continuer à jouir d'une forme limitée de protection de route les mettant à l'abri des activités des transporteurs offrant des services sans horaire fixe (affrètement). Cependant, pour encourager des pratiques raisonnables d'établissement des prix, le Panel recommande que tout transporteur exploitant des services à taux unitaires qui jouit de la protection de route

soit tenu de démontrer au CTA l'incidence que la suppression de cette protection pourrait avoir sur ses activités. Le Panel recommande au CTA, lorsqu'il rendra son jugement, de faire ressortir avec plus d'intensité encore les avantages de la concurrence.

2) Marchés du Nord/Sud

Bien qu'il ne préconise pas une politique "à ciel ouvert" et qu'il soit préoccupé à juste titre par le maintien d'un service de très grande qualité à longueur d'année, le Panel est convaincu qu'il serait bon pour certaines collectivités des régions éloignées et du Nord (voir tableau) de recevoir un nombre limité de services additionnels à taux unitaires à destination et en provenance du Sud du Canada, assurés par un autre transporteur et de prolonger de ce fait les avantages d'un marché concurrentiel. Le Panel suggère que toutes les requêtes en obtention de ces nouveaux services aériens à taux unitaires, assurés à longueur d'année par un autre transporteur, à destination ou en provenance de ces points, soient autorisées par le CTA selon les critères de la commodité et des besoins présents et

Tableau

COLLECTIVITÉS DES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET DU NORD QUI POURRAIENT BÉNÉFICIER DE SERVICES AÉRIENS À TAUX UNITAIRES ADDITIONNELS, À LONGUEUR D'ANNÉE, À DESTINATION ET EN PROVENANCE DE POINTS DU SUD DU CANADA, ASSURÉS PAR D'AUTRES TRANSPORTEURS AÉRIENS*

Dawson Creek (C.-B.)
Fort McMurray (Alb.)
Fort St. John (C.-B.)
Frobisher Bay (T. N.-O.)
Goose Bay (T.-N. et Labr.)
Grande Prairie (Alb.)
Inuvik (T. N.-O.)
Sept-Îles (Qc)
Thompson (Man.)
Wabush (T.-N. et Labr.)
Whitehorse (Yuk.)
Yellowknife (T. N.-O.)

* Y compris les collectivités comme Sept-Îles, Wabush et Whitehorse qui sont actuellement desservies par deux principaux transporteurs du Sud à taux unitaires.

futurs du public, mais que le CTA insiste sur les avantages de la concurrence.

Le Panel recommande que son approche de réglementation permanente des services aériens à taux unitaires à l'intérieur des régions éloignées et du Nord soit adoptée lorsqu'une collectivité qui reçoit actuellement des services aériens directement du Nord/Sud n'est pas sur la liste des marchés possibles où s'exercera une concurrence accrue de services à taux unitaires.

L'élargissement du cadre de cette approche particulière, qui recommande plus de concurrence pour les nouveaux services à taux unitaires additionnels assurés à longueur d'année sur d'autres marchés des régions éloignées et du Nord, devrait être examiné dans le contexte du rôle de surveillance permanente de la Commission et institué lorsqu'il sera jugé réalisable de le faire.

La philosophie du "utilisez-le sinon vous le perdez"

Le Panel est attentif au fait qu'un nouveau titulaire de permis ou bien un transporteur déjà autorisé peut ne pas faire un usage efficace de son permis. Dans de tels cas, le Panel recommande d'enjoindre le transporteur de "justifier" pourquoi son permis ne devrait pas être suspendu ou annulé et d'accorder un permis à un autre transporteur si, de l'avis du CTA, le titulaire de permis pour des services à taux unitaires n'a pas maintenu toute l'année un niveau de service raisonnable à la collectivité.

Suppressions de services

Lorsqu'un transporteur aérien autorisé donne avis qu'il a l'intention de se retirer du marché des régions éloignées et du Nord, il faudrait qu'il en avise le CTA et les collectivités en question au moins 60 jours à l'avance. En supposant que le service est requis de façon continuelle, le Panel recommande au CTA d'annoncer à grand renfort de publicité cette occasion de fournir un service duquel un transporteur autorisé désire se retirer et, le cas échéant, de solliciter activement des requêtes en vue de fournir le service.

Marche à suivre pour le dépôt de requêtes en obtention de permis

Le Panel est d'accord avec les suggestions qui lui ont été faites par les transporteurs aériens selon lesquelles le CTA devrait continuer de simplifier les procédures actuelles de dépôt de requêtes en obtention de permis et d'accélérer le traitement; de plus, à cet égard, le Panel fait référence à l'audience tenue récemment concernant les questions d'affrètement intérieur et de tarifs aériens dans le Sud du Canada et aux propositions du CTA relatives à ces mêmes suggestions.

Restrictions relatives aux permis

Le Panel a reçu des requêtes de certains transporteurs aériens lui demandant de faire examiner par le Comité les diverses restrictions imposées aux permis actuels de desserte des régions éloignées et du Nord. **Le Panel recommande au CTA d'accepter les requêtes qui font état de préoccupations spécifiques relatives aux restrictions figurant aux permis de transporteurs aériens desservant ces régions et d'examiner la nécessité de telles restrictions dans le cadre d'un milieu d'exploitation plus concurrentiel.**

Règlement sur les taxes de mise en place (classe 4)

Le Panel est d'avis que le concept qui vise à protéger la base d'un transporteur d'affrètements en exigeant d'un transporteur basé ailleurs d'imposer une surtaxe obligatoire qui n'a rien à voir avec le travail réel accompli et qui pénalise l'usager du service d'affrètement, est en principe injuste et sa mise en application est peu réaliste. En conséquence, **le Panel recommande la suppression du Règlement sur les taxes de mise en place (classe 4).**

Protection de la base des transporteurs d'affrètements

Le premier objectif d'un petit affréteur est de répondre aux besoins de transport aérien de la localité citée dans son permis. **En vue d'empêcher que la politique de délivrance de permis de desserte d'une base au moyen d'aéronefs à voilure fixe ne devienne vide de sens pour les transporteurs aériens utilisant des aéronefs des groupes A à E, le Panel recommande d'accorder un certain degré de protection et d'exclusivité en réglementant la protection de la base.** Ainsi, un transporteur aérien autorisé à assurer des services d'affrètement au moyen d'aéronefs à voilure fixe, classés dans un groupe de poids précis, à partir d'une base déterminée des

régions éloignées et du Nord, aurait le droit exclusif d'affrètement du trafic à partir de cette base. Si un autre affréteur (classe 4) désire embarquer des passagers ou des marchandises en utilisant des aéronefs du même groupe que celui du transporteur autorisé à cette base, il faudrait qu'il détienne une autorisation écrite de ce transporteur.

Si un accord de suppression de cette protection de base ne peut être conclu entre le requérant et le transporteur d'affrètements à qui appartient la base en question, le différend sera soumis au CTA. Le transporteur autorisé à desservir la base devra démontrer au Comité l'incidence que la suppression de cette protection pourrait avoir sur ses activités. En rendant son jugement, le Panel recommande au CTA de faire ressortir les avantages de la concurrence.

Délivrance de permis aux transporteurs d'affrètements

Le Panel recommande qu'après avoir répondu aux critères de la commodité et des besoins présents et futurs du public, les commodité et des besoins présents et futurs du public, les transporteurs d'affrètements titulaires

d'un permis d'utilisation d'aéronefs des groupes A, B ou C soient dispensés de l'obligation de se conformer à toutes les exigences, sauf aux exigences financières, opérationnelles et de propriété, lorsqu'ils déposent des requêtes ultérieures d'exploitation de services au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes A à C pour lesquels ils n'ont pas obtenu de permis antérieurement.

Exigences concernant la préparation de rapports et les conditions de voyage

Le Panel recommande au CTA de revoir ses procédures en vue d'assouplir les exigences concernant la préparation de rapports de statistiques aériennes des transporteurs offrant des services à taux unitaires et d'affrètement.

Le Panel recommande également que le CTA consulte les transporteurs aériens, les organisateurs de voyages et le grand public et qu'il donne suite à leurs suggestions concernant:

1) le travail administratif considérable et obligatoire lié à l'exploitation de vols d'affrètement à réservation anticipée et de

vols d'affrètement pour voyage tout compris; et

2) les conditions de voyage liées aux types d'affrètement précités y compris la pertinence de l'exigence d'un séjour minimum pour les marchés touristiques comme ceux de la chasse et de la pêche.

Surveillance

En annonçant la Nouvelle politique aérienne du Canada, le Ministre des Transports a déclaré, relativement aux régions éloignées et du Nord: "Il faut toutefois que la CCT tienne régulièrement des audiences sur l'à-propos des services et suive de plus près la performance des transporteurs qui oeuvrent dans cette partie du système pour veiller à ce qu'ils desservent leur public au meilleur de leurs capacités"*. Ce sentiment était partagé par le public de ces régions. Pour instituer ce processus de surveillance, le Panel recommande: 1) qu'un nombre de secteurs spécifiques de surveillance soit

---

* M. L. AXWORTHY, ministre des Transports, Nouvelle politique aérienne du Canada, le 10 mai 1984, p. 6.

désigné*; 2) que pour chaque secteur de surveillance, le CTA nomme un commissaire particulier et des employés de la Commission qui, de concert avec les représentants désignés par les administrations provinciales/territoriales, formeront un comité de coordination; 3) que chaque comité de coordination garantisse la mise en place d'un processus d'examen permanent et que les réunions publiques sur l'à-propos et la qualité des services aériens dans le secteur de surveillance soient tenues a) au moins tous les deux ans, b) dans des lieux accessibles aux collectivités du secteur, et c) à des dates qui conviennent à tous les habitants de ces collectivités; et 4) qu'à la fin des séances publiques de chaque secteur de surveillance, le comité de coordination s'assure qu'un rapport pertinent sur l'à-propos et la qualité des services aériens soit préparé et présenté au Comité des transports aériens (et si le Président de la

---

* Pour les régions éloignées et du Nord, les secteurs de surveillance seraient les suivants: la Basse-Côte-Nord et le Labrador; le Nouveau-Québec, l'Île de Baffin et les îles de l'extrême Nord et de l'Est de l'Arctique; le nord du Manitoba et de l'Ontario; la région de Keewatin et de Kitikmeot; le bassin hydrographique du fleuve Mackenzie, le nord de l'Alberta et de la Saskatchewan; le Yukon et le nord de la Colombie-Britannique.

Commission le juge approprié, le rapport peut être transmis au Ministre des Transports) pour l'examiner et y donner suite au besoin.

Le Panel est d'avis qu'un processus de surveillance permanente peut aussi être utile aux services aériens offerts dans des régions spécifiques du Sud du Canada et, à ce titre, recommande que le CTA examine sa mise en place dans tous les endroits du Sud du Canada où il serait utile.

Infrastructure des aéroports

Dans chaque localité que le Panel a visitée d'un bout à l'autre du pays, divers représentants des collectivités, des transporteurs aériens et des administrations territoriales/provinciales ont expliqué en détail leurs problèmes et leurs préoccupations relativement à l'infrastructure des aéroports dans les régions éloignées et du Nord du Canada. Après avoir entendu ce qui les inquiétait, le Panel a conclu qu'il fallait examiner ces préoccupations et leur donner suite. Partageant les inquiétudes de ceux qui se sont présentés devant lui, le Panel encourage le Ministre des Transports à continuer à subventionner le programme

relatif aux installations aéroportuaires dans l'Arctique et à élaborer des moyens d'accès fiables aux régions éloignées et du Nord du Canada. De l'avis du Panel, la construction de pistes d'atterrissage adéquates et d'une infrastructure d'aéroports, y compris la mise en place d'aides adéquates à la navigation aérienne à longueur d'année, etc., sont des démarches essentielles et primordiales à la réalisation d'un système de transport adéquat, fiable et bon marché à l'intention de ces collectivités.

Le Panel incite les diverses parties responsables de la mise en place et de l'entretien de l'infrastructure et des installations de l'aéroport, qui sont essentielles pour garantir l'accès aux aéroports à la plupart des collectivités de ces régions, à coordonner leurs activités pour en arriver à se mettre d'accord sur ce que constitue une infrastructure adéquate d'aéroports (longueur des pistes d'atterrissage, aides à la navigation, etc.).

Le commissaire,

(signature)

R.J. Orange,
président

Le commissaire,

(signature)

J.L. Bourret

Le commissaire,

(signature)

D.H. Chapman